

## Reżim prawny podziału nieruchomości rolnych i leśnych – garść refleksji ogólnych

### I

Z uznaniem i satysfakcją przyjąłem szlachetną inicjatywę uczczenia pamięci przedwcześnie zmarłych kolegów z Instytutu Prawa Cywilnego. Zatem z ochotą włączam się do opracowania książki poświęconej ich pamięci. Swój artykuł poświęcam pamięci doktora Andrzeja Ciska z racji jego pracy w „moim” Zakładzie Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego oraz z racji naszych wspólnych zainteresowań naukowych. Oczywiście, z równą serdecznością wspominam doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika (obaj z Zakładu Prawa Pracy).

Wraz ze śmiercią doktora Andrzeja Ciska straciliśmy wspaniałego kolegę i przyjaciela, solidnego współpracownika, zdolnego badacza naukowego. Z naukowej perspektywy trzeba żałować, że nie dokończył on dobrze zapowiadającej się rozprawy habilitacyjnej na temat podziału nieruchomości. Zatem, dla uczczenia tego niedokończonego wysiłku Andrzeja, podejmuję niniejszy temat „reżimu prawnego podziału nieruchomości rolnych i leśnych”. Z merytorycznego punktu widzenia do podjęcia takiej tematyki skłaniają zaś dostrzegane niedostatki i mankamenty regulacji prawnej.

### II

Rozważania szczegółowe wypada rozpocząć od zagadnień **podziału geodezyjnego** (ewidencyjnego), by od niego przejść do problematyki **podziału prawnego** (cywilnego). Tradycyjnie już bowiem, słusznie, wyróżnia się te kategorie podziału nieruchomości<sup>1</sup>; trzeba wszakże zastrzec, że podział prawny jest niemożliwy bez uprzedniego lub równoczesnego podziału geodezyjnego, z drugiej zaś strony podział geodezyjny może być dokonany bez zamiaru podziału prawnego.

Oczywiście nie interesuje nas tutaj **podział *quoad usum***<sup>2</sup>, dokonywany w stosunku pomiędzy współwłaścicielami dla wyłącznego (rozłącznego) korzystania z wydzielonych części nieruchomości przez poszczególnych współwłaścicieli. Nie mamy tu bowiem do czynienia z podziałem prawnym (właścicielskim), nie stosuje się też legislacyjnych wymagań podziału geodezyjnego.

---

<sup>1</sup> G. Bieniek (w:) *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 562; M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 31-34; J. Kopyra, *Podział nieruchomości gruntowej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 18-19; E. Mzyk (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* (red. S. Kalus), Warszawa 2012, s. 555; R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 29.

<sup>2</sup> Wyróżniany w kontekście podziału nieruchomości przez M. Durzyńską, *op. cit.*, s. 42; J. Kopyrę, *op. cit.*, s. 21; R. Strzelczyka, *op. cit.*, s. 29.

Przechodząc do szczegółów dotyczących podziału geodezyjnego trzeba niezwłocznie nawiązać do regulacji prawnej zawartej w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Oczywiście, bez wątplenia, zawiera ona również<sup>3</sup> szereg norm prawnych dotyczących podziału prawnego<sup>4</sup>. Jednakże w pierwszym rzędzie ustawa o gospodarce nieruchomościami skupia swą uwagę na regulacji trybu geodezyjnego podziału nieruchomości. Dodajmy, że w tym zakresie została zsynchronizowana z regulacją ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.), a zwłaszcza z jej przepisami o ewidencji gruntów i budynków.

Sięgając zaś do pierwszego, konkretnego przepisu dowiadujemy się, że zasadniczo **dotyczących podziału nieruchomości przepisów** ustawy o gospodarce nieruchomościami „**nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne**, a w przypadku braku planu miejscowego do **nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne (...)**” – (art. 92 ust. 1). Dodajmy niezwłocznie, że „za **nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne** uznaje się nieruchomości wykazane w **katastrze nieruchomości**<sup>5</sup> **jako użytki rolne albo grunty leśne** oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 92 ust. 2).

Trzymając się wiernie zacytowanej już – chociaż jeszcze nie w całości – normy art. 92 ust. 1, wypada podkreślić, że do podziału nieruchomości rolnych i leśnych nie stosuje się generalnie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami; zarówno tych dotyczących podziału geodezyjnego, jak również jej przepisów odnoszących się do podziału prawnego. Równocześnie trzeba w tym miejscu dopowiedzieć, wyprzedzając dalsze rozważania szczegółowe, że zasadniczo również w dalszym ustawodawstwie odnoszącym się do podziału prawnego nieruchomości rolnych i leśnych brak stanowczych ograniczeń legislacyjnych. Jedyny wyjątek dotyczy sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego<sup>6</sup>. Wszak, „jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej” zachodzi konieczność przyznania tego gospodarstwa jednemu ze współwłaścicieli (według zasad określonych w art. 213–214 § 1–2 k.c.) lub zarządzenia sprzedaży gospodarstwa (art. 214 § 3–4).

Dostrzegamy zatem, jak dalece odstąpił ustawodawca od niegdysiejszych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi; wystarczy przypomnieć sobie dawne rygory uchylonego już przepisu art. 163 kodeksu cywilnego, dalece krępującego podział nieruchomości rolnych. Współcześnie popadliśmy w drugą skrajność pełnej zasadniczo swobody podziału nieruchomości rolnych (i leśnych). Przypomnijmy, że ustawodawca

<sup>3</sup> W jej dziale III.

<sup>4</sup> Por. w tym zakresie rozważania M. Durzyńskiej, *op. cit.*, s. 34–35; także J. Kopyry, *op. cit.*, s. 19; do niektórych szczegółów wypadnie jeszcze powrócić w toku dalszych rozważań.

<sup>5</sup> A raczej w **ewidencji gruntów i budynków**; przynajmniej na razie.

<sup>6</sup> I odpowiednio działu spadku oraz podziału majątku wspólnego małżonków.

wyłączył tu, z małymi wyjątkami<sup>7</sup>, stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także poza jej obszarem nie znajdujemy poważnych ograniczeń; a w tych okolicznościach „hulaj dusza, diabła nie ma”. Można powątpiewać, czy jest to w pełni słuszne podejście, a zastosowane wyjątki przemyślane i dostateczne.

### III

Bez względu na tę krytyczną refleksję wstępną, zasadniczo wypada aprobować legislacyjne wskazanie „**przedmiotów wyłączonych**”, nieobjętych regulacją tych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które dotyczą podziału nieruchomości. Uniknął tu ustawodawca chociażby tych nieścisłości, jakie występują pod rządem ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.).

Dla uproszczenia terminologicznego w tytule niniejszego artykułu posłużono się pojęciem „*nieruchomości rolnych*” i „*nieruchomości leśnych*”. Ustawodawca posługuje się zaś bardziej rozbudowanym pojęciem „**nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne**” oraz alternatywnie<sup>8</sup>, pojęciem „**nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne**”; dalej zaś precyzuje ustawodawca pojęcie nieruchomości „*wykorzystywanych na cele rolne i leśne*”.

Odwołując się do zacytowanych już przepisów, przypomnijmy, że „przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne (...)”. Dodajmy, że „za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne (...)”.

Jak widzimy, pierwszorzędne znaczenie przypisuje ustawodawca **ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Uwzględniając jednak tę okoliczność, że większość gmin nie ma aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>8</sup>, w praktyce częściej istotnego znaczenia nabiera przeznaczenie nieruchomości określone **w ewidencji gruntów** i budynków. Zwróćmy uwagę, że w drugim wariantcie, gdy brak planu miejscowego, rozstrzygające znaczenie przypisuje ustawodawca **formalnemu stanowi zapisów w ewidencji**<sup>9</sup>, nie bacząc na faktyczny stan korzystania z gruntu. Wszak mowa tutaj (w art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) o „wykorzystaniu na cele rolne i leśne” nieruchomości „**wykazanych w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne (...)**”. Dodajmy, że również „grunty odłogowane”, wyłączone z bieżącej produkcji rolnej, pozostają w rozważanym tutaj kontekście „nieruchomościami wykorzystywanymi na cele rolne” jako „wykazane w ewidencji gruntów użytki rolne”.

Dla ścisłości trzeba jednak zwrócić jeszcze uwagę na jedyny wyjątek dotyczący takiego pojmowania gruntów rolnych i leśnych. Nie można bowiem przeoczyć, że pod

<sup>7</sup> O których później.

<sup>8</sup> Na co zwraca uwagę G. Bieniek, *op. cit.*, s. 563.

<sup>9</sup> Akcentują to przede wszystkim G. Bieniek, *op. cit.*, s. 563 i M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 214.

rządem ustawy o gospodarce nieruchomościami „za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne (...) **jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu**” (art. 92 ust. 2 *in fine*). Ten zrozumiały, nadający się do aprobaty, zsynchronizowany z regulacją ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), warunek zawiera odstępstwo od priorytetowego traktowania zapisów w ewidencji gruntów i budynków. Oznacza to zaś – w reżimie prawnym ustawy o gospodarce nieruchomościami – że ewidencjonowane nadal<sup>10</sup> jako użytki rolne lub nieruchomości leśne konkretne nieruchomości, objęte decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>11</sup>, przestają już być traktowane jako „wykorzystywane na cele rolne lub leśne”.

Generalnie zaś nie powinno raczej budzić wątpliwości, jakie nieruchomości – obejmowane pojęciem „rolnych” lub „leśnych” – podlegają wyłączeniu spod regulacji tych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które dotyczą podziału nieruchomości. Powtórzmy, że są to „nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne”, a w braku planu miejscowego „nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów i budynków”; za wyjątkiem nieruchomości, „dla których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu”. Przestrzegając ścisłej dyscypliny interpretacyjnej trzeba stwierdzić, że zawarto tu sprecyzowany, wyczerpujący katalog rodzajowy nieruchomości wyłączonych z zakresu regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami; nic dodać, nic ująć.

W takim kontekście, wbrew spotykanym dywagacjom literatury<sup>12</sup>, nie ma co roztrząsać problemu nieruchomości, czy też poszczególnych działek, przeznaczonych w części na cele rolne (lub leśne), a w pozostałym zakresie wykorzystywanych w inny sposób. Wbrew pozorom nie ma tu „sytuacji patowej”<sup>13</sup>, jeżeli trzymamy się wiernie stanu ujawnionego w ewidencji gruntów i budynków, gdzie jednoznacznie i jednolicie określa się przeznaczenie poszczególnych nieruchomości, czy raczej wręcz poszczególnych, wyodrębnionych już geodezyjnych działek tych nieruchomości; w ewidencji gruntów nie spotykamy przecież działek oznaczonych jako użytki rolne (czy grunty leśne) a zarazem w jakiejś niewyodrębnionej części grunty zabudowane (zurbanizowane). Nie można zaś ulec sugestii uwzględniania faktycznego stanu różnorodnego wykorzystania poszczególnych części nieruchomości, czy wręcz części poszczególnych działek ewidencyjnych.

#### IV

Powracając do zasady wyjściowej przypomnijmy, że **odnoszących się do podziału nieruchomości przepisów** ustawy o gospodarce nieruchomościami **nie stosuje się do**

<sup>10</sup> Dopóki nie nastąpi zmiana wpisu.

<sup>11</sup> Ścisłe biorąc, pod rządem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym chodzi o „decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego”, a w przypadku innych inwestycji o „decyzję o warunkach zabudowy”.

<sup>12</sup> Por. M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 217; R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 60.

<sup>13</sup> Jak uważa R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 60.

**nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne**, a w przypadku braku planu miejscowego **wykorzystywanych na cele rolne i leśne** (art. 92 ust. 1 *in principio*). Można powiedzieć, że w istocie brakuje ustawowego reżimu podziału nieruchomości rolnych i leśnych<sup>14</sup>; występują wszakże określone wyjątki<sup>15</sup>, a w ich przypadku stosuje się podziałowe przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Trzeba zaakcentować, że **wylączone** jest tutaj **generalnie**, z wyjątkami, **stosowanie wszystkich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami** dotyczących podziału nieruchomości. Wypada wszakże zwrócić szczególną uwagę na niektóre z tych wyłączeń. Zauważmy zatem, że wspomniane **wylączenie** generalne **zaznacza** w pierwszym rzędzie **rezygnację z administracyjnego trybu zatwierdzania podziału<sup>16</sup> decyzją wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>17</sup>** (art. 96 ust. 1). W takich okolicznościach zbędny byłby wniosek właściciela nieruchomości, a postępowanie o wydanie takiej decyzji podlegałoby umorzeniu jako bezprzedmiotowe; wydana wbrew temu decyzja byłaby dotknięta nieważnością jako wydana bez podstawy prawnej<sup>18</sup>.

Kolejno patrząc, **nie stosuje się tutaj zasady dokonywania podziału pod warunkiem zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (z art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Nie byłoby tu zresztą nijakiego trybu kontroli. Dodajmy, że oczywiście bezprzedmiotowe byłoby stosowanie tej normy ustawy o gospodarce nieruchomościami, która wyjątkowo zezwala na dokonywanie podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zwróćmy jeszcze uwagę, że **podział** nieruchomości rolnych i leśnych **jest możliwy** bezwarunkowo nawet wówczas, **gdy** poszczególne **wydzielone działki** (niektóre) **nie będą miały dostępu do drogi publicznej<sup>19</sup>** (wbrew normie art. 93 ust. 3). Jest to prostą konsekwencją generalnego wyłączenia – w odniesieniu do podziału gruntów rolnych i leśnych – przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Można dyskutować, czy jest to rozwiązanie słuszne, gdy w ślad za podziałem geodezyjnym następuje podział prawny prowadzący do przeniesienia własności nowo utworzonych nieruchomości pozbawionych dostępu do drogi publicznej. Pozostaje tu jednak, w razie braku stosownego uzgodnienia umownego, korzystanie z roszczenia o ustanowienie służebności drogi koniecznej (art. 145 k.c.). Natomiast notariusz sporządzający akt notarialny przeniesienia własności nie jest tutaj skrzepowany ustawowym warunkiem ustanowienia służebności; nie stosuje się przepisu art. 99 powiązanego z art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>14</sup> Co zauważa M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 211.

<sup>15</sup> O czym później.

<sup>16</sup> A wcześniej opiniowania projektu podziału (art. 93 ust. 4).

<sup>17</sup> Por. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 552; R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 58.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Tak również, nieśmiało, M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 218.

W takich okolicznościach widzimy, że zasadniczo **podział** geodezyjny **nieruchomości rolnych i leśnych**, a przeważnie również podział prawny<sup>20</sup>, **jest wolny od skrepowania administracyjnego i merytorycznych ograniczeń**. Dokonanie takiego podziału jest **wynikiem swobodnej woli właściciela** realizowanej przez jego **czynności „materialno-techniczne”**. Chodzi zaś tutaj o **zaprojektowanie**<sup>21</sup> **podziału** w połączeniu ze **sporządzeniem** stosownej **dokumentacji geodezyjno-kartograficznej**.

Oczywiście, zaprojektowany, a probowany przez właściciela<sup>22</sup> **podział nieruchomości wymaga** dla swej zewnętrznej skuteczności **ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków**<sup>23</sup>. Równocześnie – mimo wstępnych wątpliwości – wypada zgodzić się<sup>24</sup>, że w tym zakresie spotykamy się<sup>25</sup> – pod rządem powołanego już Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 grudnia 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) z **administracyjnym trybem postępowania ewidencyjnego** kończącego się podjęciem **decyzji starosty**<sup>26</sup> **o zmianie wpisu w ewidencji** z powodu dokonanego podziału nieruchomości.

## V

Sygnalizowano już kilkakrotnie w toku wcześniejszych rozważań, że ustawodawca przewidział w swej regulacji prawnej określone wyjątki oznaczające – wbrew wyjściowej zasadzie – zastosowanie do podziału nieruchomości rolnych i leśnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem, ogarniając tym razem całość regulacji, zauważmy, że dotyczących podziału gruntu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do podziału nieruchomości rolnych i leśnych „**chyba że** dokonanie podziału spowodowałoby konieczność **wydzielenia nowych dróg** niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby **wydzielenie gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha**” (art. 92 ust. 1 *in fine*).

Dodajmy, że **podział** nieruchomości rolnych i leśnych **powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha** „**jest dopuszczalny pod warunkiem**, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami” (art. 93 ust. 2a zd. 1). W ślad za tym postanowił ustawodawca, że „w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin przeniesienia praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna” (art. 93 ust. 2a zd. 2). Zauważmy wszak, że wymagania tego nie stosuje się do podziałów nieruchomości,

<sup>20</sup> W zakresie, w jakim mógłby podlegać regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>21</sup> Przez geodetę.

<sup>22</sup> Bo przecież nie trzeba tutaj decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział.

<sup>23</sup> Na co zwraca uwagę M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 215 i nast.

<sup>24</sup> Jak uważa M. Durzyńska, *ibidem*.

<sup>25</sup> Odchodząc już od regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>26</sup> Bo on tu jest właściwym organem.

o których mowa w art. 95 (zob. art. 93 ust. 2a zd. 3), a więc w razie podziałów, które mogą zostać dokonane niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zaś, generalnie, „warunku (...) dotyczącego wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne” (art. 93 ust. 3a).

Niewłócznie trzeba zauważyć, że tak ujęta dotychczasowa regulacja prawna podziału nieruchomości rolnych i leśnych słusznie spotyka się z krytyką, a przynajmniej wątpliwościami doktryny<sup>27</sup>. Można powątpiewać, czy słuszne było wyjściowe „puszczenie na żywioł” podziału nieruchomości rolnych i leśnych. Sam ustawodawca wątpił w swoje pierwotne nastawienie i w toku licznych nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonał różnorodnych korekt. Niestety wyszedł z tego zamglony obraz niespójnych rozwiązań legislacyjnych.

Zostawiając jednak na później roztrząsanie szeregu wątpliwości dotyczących zakresu zastosowanych przez ustawodawcę wyjątków, najpierw należy sobie uświadomić, że tym razem następuje **nawrót do pełnego** – zasadniczo – **stosowania** podziałowych przepisów **ustawy o gospodarce nieruchomościami**; chodzi zaś przede wszystkim o stosowanie administracyjnego trybu zatwierdzenia podziału nieruchomości decyzją wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

## VI

Przechodząc do szczegółów należy w pierwszym rzędzie uwzględnić konieczność stosowania podziałowych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, o ile dokonanie podziału „spowodowałoby **konieczność wydzielenia nowych dróg**, które zarazem **nie będą niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych**”. Na wstępie nie sposób powstrzymać się od sarkazmu, że aż tak niejasnego przepisu dawno nie widzieliśmy. Już w swym brzmieniu językowym jest on wielce nieczytelny, a wszelka dalsza wykładnia spełniająca wymaganie spójności systemu prawa jest wielce utrudniona; dotyczy to zarówno problemu „drogowego”, jak też „obszarowego”.

W pierwszej kwestii „drogowej”, z pozoru oczywiste jest spostrzeżenie, że nadal **wyłączone jest tutaj stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyby zachodziła jedynie potrzeba wydzielenia** – w wyniku podziału – dróg będących „**niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego**”. Niestety ustawodawca zastosował tutaj, *a contrario*, trudniejsze podejście legislacyjne, przyjmując, że **podziałowe przepisy ustawy znajdują zastosowanie** do podziału nieruchomości rolnych i leśnych, gdy „dokonanie podziału spowoduje konieczność **wydzielenia nowych dróg** niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych.

<sup>27</sup> Por. M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 220–221; E. Mzyk, *op. cit.*, s. 552–553; R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 58–59.

Oczywiste jest tylko, że ustawodawca nie ogląda się na organizację „dróg dojazdowych do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych”. Obojętne, czy zachodzi tutaj konieczność wydzielenia nowych dróg dojazdowych dla gospodarstwa rolnego, czy nie, podział nieruchomości rolnych odbywa się bez zastosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast, *a contrario*, przepisy ustawy stosuje się do podziału nieruchomości rolnych, gdy zachodzi konieczność wydzielenia nowych dróg niezbędnych dla osób trzecich; według ustawodawcy „dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych”. Na tym zaś tle rodzi się szereg dalszych wątpliwości szczegółowych, dotyczących zwłaszcza pojęcia takich „**nowych dróg**” oraz pojmowania „**konieczności ich wydzielenia**” z powodu „**dokonywania podziału**”.

W pierwszej kwestii, dotyczącej pojmowania owych „**nowych dróg**” panuje istotna rozbieżność poglądów, chociaż niewiele jeszcze tych wypowiedzi. Przeważa wszakże pogląd, że w komentowanym przepisie chodzi o „drogi publiczne”<sup>28</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), chociaż trzeba też odnotować odmienne spojrzenie<sup>29</sup>, według którego ustawodawca uwzględni tu raczej potrzebę wydzielenia nowych „dróg wewnętrznych”. Dokonując interpretacji własnej, **należy tu odrzucić koncepcję podziału nieruchomości rolnych i leśnych z uwzględnieniem wydzielenia dróg publicznych**; wykluczając także stosowanie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z jego zasadą „wywłaszczenia gruntów” na cele dróg publicznych. Byłoby przecież absurdem, gdyby byle jaki podział jakiegokolwiek prowincjonalnej nieruchomości – tutaj nieruchomości rolnej lub leśnej – miał prowadzić (poniekąd *ex officio*) do budowy drogi publicznej<sup>30</sup>, a przynajmniej wydzielenia działki (działek) przeznaczonej na ten cel. Zauważmy przecież równocześnie, że w przypadku podziału „**nieruchomości zurbanizowanych**”, podlegających z samego założenia regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca zadbał jedynie o to, by w toku dokonywanego podziału wydzielić „**drogi wewnętrzne**”<sup>31</sup> (art. 93 ust. 3).

Tym bardziej takiej właśnie zasady należy się trzymać w razie podziału nieruchomości rolnych i leśnych<sup>32</sup>, gdybyśmy mieli tu stosować przepisy podziałowe ustawy o gospodarce nieruchomościami. Można równocześnie powątpiewać, czy w praktyce zdarza się z dostateczną częstotliwością potrzeba wydzielenia działki (działek) gruntu dla urządzenia „nowej drogi wewnętrznej” w wyniku dokonania podziału nieruchomości rolnych lub leśnych.

<sup>28</sup> Por. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 552; R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 58, przypis 1.

<sup>29</sup> Por. G. Bieniek, *op. cit.*, s. 564.

<sup>30</sup> W wersji ekspansywnej mógłby ktoś oczekiwać nawet „drogi krajowej”.

<sup>31</sup> Dalszą kwestią jest zaś ustanowienie odpowiednich służebności lub nabycie udziału we współwłasności drogi wewnętrznej.

<sup>32</sup> A właściwie chodzi tu o nieruchomości rolne.



## VII

Równocześnie, z **perspektywy obszarowej**, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się do podziału nieruchomości rolnych i leśnych, jeżeli w jego wyniku miałyby nastąpić **wydzielenie działek mniejszych niż 0,3000 ha** (art. 92 ust. 1 *in fine*). Pamiętajmy zaś, że zasadniczo wydzielenie tak niewielkiej działki (działek) jest **dopuszczalne pod warunkiem**, że **działka** ta zostanie **przeznaczona na powiększenie nieruchomości sąsiedniej** albo dokonana zostanie **regulacja granic** między sąsiadującymi nieruchomościami (art. 92 ust. 2a). Właśnie dla kontroli przestrzegania takich warunków zdecydowano tutaj o stosowaniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, co prowadzi do konieczności uzyskania **decyzji wójta** (burmistrza, prezydenta miasta) **zatwierdzającej podział nieruchomości**<sup>33</sup> (według art. 96). Dodajmy, że **w decyzji** zatwierdzającej podział nieruchomości **określa się termin przeniesienia praw** do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy (art. 92 ust. 2a zd. 2). Wypada się zgodzić, że „działki wydzielone geodezyjnie w trybie powołanego przepisu istnieją tylko dla dokonania zbycia właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, nie istnieją zaś dla ich zbycia innym podmiotom”<sup>34</sup>.

Nie można jednak przeoczyć, że komentowanego przepisu dotyczącego określenia terminu przeniesienia własności działki nie stosuje się **w przypadku podziałów nieruchomości**, o których **mowa w art. 95** (zob. art. 93 ust. 2a zd. 3). Nie stosuje się go zatem, kiedy podział nieruchomości – tutaj podział nieruchomości rolnych i leśnych – może nastąpić niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ściśle biorąc, przełamał także tutaj ustawodawca zasadę, że podziału nieruchomości rolnych (i leśnych) z przekroczeniem minimalnej normy 0,3000 ha można dokonać tylko dla powiększenia sąsiedniej nieruchomości albo regulacji granic nieruchomości sąsiadujących; wszak trzeba tutaj na serio potraktować odesłanie do art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z jego różnorodnymi kazusami<sup>35</sup>. Wymaga wszakże odrębnego podkreślenia, że nawet w takich przypadkach wymagane jest, co do zasady, wydanie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zatwierdzającej podział nieruchomości według wymagań art. 96 ust. 1 ustawy<sup>36</sup>.

Odrębnie, w innym miejscu, postanowił ustawodawca, że „**warunku**, o którym mowa w ust. 2a, dotyczącego wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, **nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne**” (art. 93 ust. 3a). Chodzi zaś nieustannie o warunek przeznaczenia wydzielonej działki „na powiększenie nieruchomości sąsiedniej” lub „dla regulacji granic sąsiadujących nieruchomości”. Takie, zastosowane odrębnie odstępstwo, było o tyle

<sup>33</sup> Por. odpowiednio G. Bieniek, *op. cit.*, s. 565; M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 218; J. Kopyra, *op. cit.*, s. 57; E. Mzyk, *op. cit.*, s. 558; R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 58.

<sup>34</sup> Zob. J. Kopyra, *op. cit.*, s. 57 oraz powołaną tam literaturę.

<sup>35</sup> O tyle więc podważeniu podlega wstępna teza, że działki wydzielone geodezyjnie w trybie art. 92 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami „istnieją tylko dla dokonania zbycia właścicielom nieruchomości sąsiednich”; por. przypis poprzedni.

<sup>36</sup> Por. M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 213.

uzasadnione, że nie mieściło się w grupie przypadków określonych normą art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co nie zwalnia jeszcze od wymaganej procedury uzyskania właściwej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości<sup>37</sup>. Zdecydowanie jednak odpada tutaj warunek określenia w treści decyzji, że podziału dokonuje się dla powiększenia nieruchomości sąsiedniej lub regulacji granic nieruchomości sąsiednich<sup>38</sup>, a zarazem określenia terminu przeniesienia własności wydzielonych działek.

Dostrzegamy zatem, jak zawiłą regulację prawną zastosował ustawodawca, gdy zdecydował się na obszarowe ograniczenia dopuszczalności geodezyjnego podziału nieruchomości rolnych i leśnych. Również z **perspektywy merytorycznej** budzi zastrzeżenia doktryny<sup>39</sup> **dowolna norma 0,3000 ha** jako norma minimalna. Bez wątplenia, zakaz podziału nieruchomości rolnych i leśnych na działki mniejsze zapobiega podziałom nadzbyt drobnym. Niemniej jednak „nasuwać się może pytanie, czy ustawowa cezura, wynosząca obecnie 3000 m<sup>2</sup>, jest wielkością słuszną i czy nie należałoby jej ustalić na poziomie wyższym lub niższym”<sup>40</sup>; „trudno zrozumieć jakie racje przemawiały za określeniem limitu 0,3 ha, a nie np. 0,4 ha”<sup>41</sup>. Najbardziej racjonalne wydawałoby się przyjęcie – w odniesieniu do nieruchomości rolnych – przyjęcie normy 1 ha; w nawiązaniu do minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.). Z kolei w odniesieniu do nieruchomości leśnych sensowne byłoby stosowanie normy 0,10 ha, skoro według ustawy z dnia 28 września 1992 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59) „lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną”<sup>42</sup> (art. 3 pkt 1).

## VIII

Z dotychczasowych rozważań wiadomo, że zasadniczo przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do podziału nieruchomości rolnych i leśnych. Mamy tu do czynienia z **wyłączeniem pełnym**, obejmującym wszystkie jej przepisy odnoszące się zarówno do **podziału geodezyjnego** (ewidencyjnego), jak też **podziału prawnego** (cywilnego). Natomiast przyjmowane wyjątki legislacyjne prowadzą do sporego zamieszania, nie zawsze bowiem następuje tu pełny powrót do zastosowania wszelkich przepisów podziałowych ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>43</sup>.

W badaniach reżimu prawnego podziału nieruchomości rolnych i leśnych nie możemy jednak ograniczać się do prostej konstatacji o wykluczeniu regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niezbędna jest bowiem jeszcze dalsza penetracja rozległego ustawodawstwa odrębnego, zwłaszcza cywilnego, w poszukiwaniu potencjalnych reguł własnych podziału prawnego takich nieruchomości.

<sup>37</sup> Por. odpowiednio M. Durzyńska, *op. cit.*, s. 219.

<sup>38</sup> Przecież nie o to chodzi.

<sup>39</sup> Por. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 553; R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 58–59.

<sup>40</sup> Zob. R. Strzelczyk, *op. cit.*, s. 59.

<sup>41</sup> Zob. E. Mzyk, *op. cit.*, s. 553.

<sup>42</sup> Lub przejściowo jej pozbawiony.

<sup>43</sup> W szczegółach zob. wcześniejsze rozważania.

Trzeba zaś niezwłocznie zauważyć, że w ustawie o lasach nie znajdujemy żadnych odrębnych **przepisów reglamentujących podział nieruchomości leśnych**. Spotykamy się tam z ograniczeniami zbycia, a zwłaszcza sprzedaży lasów stanowiących mienie Skarbu Państwa<sup>44</sup> (art. 38 i nast.), wszakże bez zastrzeżenia jakichkolwiek barier powierzchniowych. Również w **kodeksie cywilnym brak zakazu rozdrabniania nieruchomości leśnych** podczas czynności obrotu.

Po części odmiennie kształtuje się sytuacja **nieruchomości rolnych**, a dotyczy to **podziału prawnego** następującego w wyniku **sądowego zniesienia współwłasności** (także działu spadku i podziału majątku wspólnego małżonków). Zauważmy bowiem, że „jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby **sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej**, sąd przyzna gospodarstwo temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele” (art. 213 k.c.). Dalej określił zaś ustawodawca, komu przyznać gospodarstwo<sup>45</sup> w razie braku zgody wszystkich współwłaścicieli. Widać zatem, że pierwszorzędą rolą sądu jest dokonanie oceny, czy ewentualny podział jest zgodny, czy raczej sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, w tym zaś celu niezbędne jest zasięgnięcie opinii biegłych (art. 619 § 2 k.p.c.). Natomiast w **razie umownego zniesienia współwłasności nie obowiązuje identyczny warunek** kodeksowy zgodności podziału z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej.

Nie zastrzeżono również w kodeksie cywilnym ani w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego żadnych ograniczeń własnych zapobiegających rozdrobnieniu nieruchomości rolnych **podczas czynności obrotu** (przeniesienia własności). Oczywiście obowiązują jednak tutaj (także w przypadku umownego zniesienia współwłasności) skomentowane już ograniczenia podziału geodezyjnego na działki o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Wszak bez ewidencjonowanego podziału geodezyjnego nie można zrealizować podziału prawnego.

---

<sup>44</sup> Nie obserwujemy zaś żadnych ograniczeń obrotu lasami prywatnymi.

<sup>45</sup> Lub zarządzić sprzedaż.

